

# 新聞記事に見る防潮堤問題の論点整理

—— 岩手日報 2011 年 3 月から 2014 年 3 月の記事を手がかりとして ——

坂口奈央\*

**要 旨** 東日本大震災からの復興において、防潮堤建設に関し住民が問題提起している 2 つの論点を挙げる。1 つは、従来よりも高い防潮堤を作ることについての合意が不明確な点、もう 1 つは、高い防潮堤自体建設に反対という社会的関心を集めている点である。本稿の目的は、防潮堤に関する新聞記事を手がかりに、防潮堤の計画及び議論や発言の内容を整理し、そこから析出された特徴を明らかにする。さらに、防潮堤に関する問題がどのように展開したのかを確認する。調査は、地方紙である岩手日報の新聞記事を対象に、(A) 防潮堤を巡る発言内容と発言数、(B) 発言者の属性を 2011 年 3 月 12 日から 2014 年 3 月 31 日までの期間収集した。そして (A) と (B) の時系列変化、さらに (A) と (B) の相互の関係性を分析した。その結果、上記の期間が、防潮堤発言増大期・停滞期・再燃期の 3 期に区分された。また、総発言数の 2 割が、被災地以外の居住者による発言であった。さらに、従来どおりの高さを希望する理由の 2 割が「民意反映・合意形成プロセスに疑問」を挙げ、かつ理由の内容に多様性が見られた。以上の点から、防潮堤に関する議論の特徴として、意見の多様性が示唆された。

**キーワード** 震災復興、巨大防潮堤、合意形成、利害関係者、多様性

## 1. 問題の所在

2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災により、岩手県内では、およそ 5,700 人余りの犠牲者を出した。マグニチュード 9.0 という巨大地震による大津波によって三陸沿岸では未曾有の被害を受けた。

東日本大震災による津波で壊れた防潮堤の復旧工事が岩手県内で始まったのは、2012 年 3 月 8 日<sup>1)</sup>で、震災からはほぼ 1 年後であった。岩手県内の防潮堤を含む海岸保全施設は、2014 年 3 月末現在、134 箇所中 114 箇所ですでに復旧工事が着工されている<sup>2)</sup>。しかし、建設に先だって行政と住民で決定したはずの防潮堤の高さについて、丸 3 年が経過してもなお「地元住民の声が活かされていない」「行政による強引な合意形成だった」といった異論が出ている。

例えば岩手県大槌町では、2012 年 9 月、長野県に本部を置く NGO 団体 LIA<sup>3)</sup> が、町内中心部の防潮堤について、その高さを再考する機会を住民に与えてほしいと署名活動を行い、大槌町長に 6,596 人分の署名を手渡した<sup>4)</sup>。また 2013 年 11 月、及び 2014 年 2 月には、大槌町と釜石市の有志による住民まちづくり運営委員会が主催して「復興計画に民意を反映させたい。防潮堤の高さを見直したい」と、大槌町内で住民会議を開催した<sup>5)</sup>。宮城県気仙沼市では、市民が「防潮堤を勉強する会」を設立し、防潮堤計画は県からの一方的なものであるとして、反旗を翻した<sup>6)</sup>。こうした地元住民の動き<sup>7)</sup>を受けて、2013 年 12 月、根本復興相が防潮堤整備について「必要に応じて適切に計画を見直す。住民との社会的合意形成が重要」と発言し、復興計画における防潮堤建設などの変更

\* 岩手県立大学総合政策研究科 博士前期課程 2 年 〒020-0693 岩手県滝沢市菓子 152-52

対応を可能とした<sup>8)</sup>。

なぜ、一度決まったはずの防潮堤の高さについて、合意形成が得られていないと問題視されるのだろう。住民からの問題提起には、2つの論点があると筆者は考える。一つは、震災前よりも高い防潮堤を作ることについての合意の仕方が明確でないという点、もう一つは、高い防潮堤自体建設は望ましくないという点である。以下、この二つを本稿では、「防潮堤問題」と呼ぶ。

防潮堤建設を巡る合意形成に関する先行研究の多くは、行政が進める防潮堤の高さや建設そのものを問うものや、行政と住民の防潮堤に対する考え方の違いなどを問うもの（五十嵐，2013、長峯，2013）<sup>9)</sup>がある。一方で、地域住民にどのような理由で防潮堤の高さを決めていったかの過程が明確にされていないことが一つの課題と考える。

これらの論点を出発点に、防潮堤に関する新聞記事を手がかりにして、防潮堤を巡る計画、及びそれに関連する議論や住民、行政、被災地支援者等の発言の内容を整理する。そこから析出される特徴を明らかにすることで、防潮堤問題がどのように展開したのかを確認する。

## 2. 用語の定義

防潮堤は、海岸堤防の1つである。土木学会（1999）によると、海岸堤防は「高潮や高浪、津波などによる海水の侵入を防止するとともに設けた堤防、越波を減少させるだけでなく、陸域の侵食を防ぐことも目的とする」という。防潮堤は、「高潮時に海水が陸地に侵入するのを防ぐために河岸及び海岸沿いに設けられる堤防」である。本稿では、これを防潮堤の定義とする。

防潮堤は、海岸法によって海岸保全区域につくられる。この海岸法は、1956年に、津波や高潮、波浪から海岸を保護することを目的として制定された。その後、1999年の同法一部改正により、防潮堤の高さや基本方針をまず国が示し、それを踏まえて都道府県知事が関係市町村長や関係海岸管理者の意見を聞いて海岸保全基本計画を定めることとした。海岸保全基本計画を作成する場合、

必要があると認めるときは、あらかじめ公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならないと記されている（海岸法第二条の三）<sup>10)</sup>。つまり、住民が意見をいう権利自体は法的に担保されているということである。また、河川法も1997年改正により、河川整備計画の策定の際、「必要があると認めるときは、公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない」という記載がある<sup>11)</sup>。

なお、この防潮堤問題に関して、よく聞かれる言葉に「巨大防潮堤」がある。この「巨大防潮堤」という表現がいつごろから使われるようになったのか、振り返っておく。朝日新聞<sup>12)</sup>によると、この言葉が1945年以降最初に記事として使われたのは2002年9月で、岩手県宮古市田老の延長2,433メートル、高さ10メートルの防潮堤に対してである<sup>13)</sup>。東日本大震災以前に朝日新聞で巨大防潮堤という表現が使われていたのは、この1回だけであった。震災以降2014年5月11日までに巨大防潮堤という表現が使われた記事は32あった。「巨大防潮堤」という言葉が一般化したのは、震災以降といってよいだろう。

巨大防潮堤という言葉がしばしば用いられるようになった理由の一つは、東日本大震災で沿岸各地域を襲った津波の高さが、「巨大」だったことである。岩手県の最も高い所で大船渡市綾里湾の23.8メートル、最も低い所でも10メートル以上の津波が記録された<sup>14)</sup>。その後、東日本大震災クラスの津波について「巨大」と表現されるようになった。

二つ目の理由は、国が示した防潮堤復旧時の想定津波の大きさである。国が示した高さL1<sup>15)</sup>という想定津波の水位は、10メートル以上を想定している海岸が多い<sup>16)</sup>。しかし、国は、L1に設定した高さについて、「巨大」と名づけていない<sup>17)</sup>。マスコミや市民側がL1の高さを巨大ととらえるようになったのではないかと考える。震災前の防潮堤の高さと比べて、復旧する防潮堤が高いものになったことも巨大防潮堤という言葉が用

いられるようになった理由の一つではないだろうか。

本稿では、巨大防潮堤の定義を、「日々の生活から海が見えなくなるといった景観の問題や、多額の建設費用がかかること<sup>18)</sup>、自然環境への負の影響<sup>19)</sup>といった弊害がある高さ 10 メートル以上に設定された防潮堤」とする。

### 3. 調査の方法と分類

#### 3-1. 対象とする新聞と記事

調査は、新聞記事における防潮堤に関する関係者の発言の収集と分類を実施した。

今回用いた調査資料は、2011 年 3 月 11 日の東日本大震災発災翌日の 3 月 12 日から 2014 年 3 月 31 日までの 1,115 日分の岩手日報の記事である。岩手日報は、岩手日報社（岩手県盛岡市）発行の日刊新聞である。岩手日報は、創刊 1876 年、発行部数 21 万部、従業員数およそ 270 名、岩手県では盛岡市を中心としたシェア 1 位の県紙である。県内に 15 の支局をもち、うち沿岸に大船渡、陸前高田、釜石、宮古、久慈、洋野 6 支局があり、14 名の記者が常駐している。

岩手日報を選択した理由は、次のとおりである。岩手日報は、東日本大震災以降休刊なく発行を継続し、毎日 1 ページ以上を割いて震災関連ニュースや被災者向けの情報を掲載しているからである。

新聞記事分析の調査手法については、調査方法や分析方法として杉野（2010）、先行研究の確認と調査上の留意点として日高（2003）や加藤（2013）を参考にした。


新聞やテレビなどマスメディアの記事には以下のようなバイアスもあり、データの限界を示しておく。限られた紙面の中で、一部の人の声しか取り上げられないこと、記事は一見客観的に見えるがあくまで記者の目を通した内容であり主観も混在していること、また、ニュース性のある話題が拾われ、必ずしも全てを網羅できているわけではないことである。さらに、中澤（2012）は、「宮城県の県紙は河北新報、岩手県は岩手日報である

が、沿岸市民としての日常生活には、これら県紙だけでも不十分なのだ。市レベルで存在する新聞（陸前高田なら東海新報、気仙沼なら三陸新報）を毎朝読んで、はじめてローカル経済社会の動態を理解できる仕組みになっている」と述べている。

なお、岩手日報にみられる国の発言記事は、岩手日報東京支社担当記者による現地取材と共同通信からの配信によるもの双方を含んでいる。

収集と分析の対象とする新聞記事は、防潮堤という用語を含むすべての記事で、紙面を目視で確認した。その中には、行政からの発表事項や防潮堤に対する意見、記者によるインタビュー、発言も含まれる。また、1 つの記事に複数者の発言が掲載されていることもあるが、それぞれを 1 カウントとして、データベースを作成した。

表 1 防潮堤に関する発言記録

No.	日付	地域	掲載区分	発言者の属性	発言内容
1					
2					
3					
					
177					

#### 3-2. 記事の分類

防潮堤に関する発言数<sup>20)</sup>の総数は、177 であった。この 177 の発言数を日付、発言した主体の所在する地域、掲載区分、発言者の属性、発言内容の 5 項目で分類した（表 1）。

分類の詳細は、以下の通りである。

地域は、被災地と被災地以外の 2 類型である。掲載区分は、取材に対して、アンケート、投稿、論説の 4 類型である。発言者の属性は、14 類型ある。被災地居住の住民（非漁業者）、被災地居住の漁業者、被災地居住の住民代表、被災地以外に居住する一般市民、行政は国、県、市町村、市

町村首长、県知事、県内の研究者、県外の研究者、被災地居住のNPO・支援団体、被災地居住以外のNPO・支援団体、その他である。発言内容は、  
1. 今後建設される防潮堤について言及したもの、2. 震災前・直後の防潮堤に言及している記事、3. ニュースリリース・記者発表事項の3類型である。

#### 4. 調査結果

##### 4-1. 発言数およびその内容の時期区分

図1は、日付をもとに、発言数を月別に分類したものである。このグラフを三つの期間に区分した。全期間を通じて1ヶ月あたりの発言数の平均は、4.78件である。

まず、2011年3月12日から発言数が増加傾向にあり、最大値が訪れる2011年12月31日までを第Ⅰ期とした。岩手県復興計画が策定された2011年8月以降、被災した各市町村の復興基本計画策定<sup>21)</sup>に向けて住民と行政の意見交換会<sup>22)</sup>が活発に開かれたことが、発言数増加の直接の背景だと考える。防潮堤に関する行政や住民の意識が高まったことから、防潮堤発言増大期とした。

第Ⅰ期には、もう一つ特徴がある。それは、発言内容の「震災前・直後の防潮堤について」(表3参照)に含まれる22件のうち7件が、安全だと信じていた防潮堤が津波によって破壊されたことに対する驚きの発言であった。このような発言は、第Ⅱ期、第Ⅲ期は、0件である。巨大防潮堤

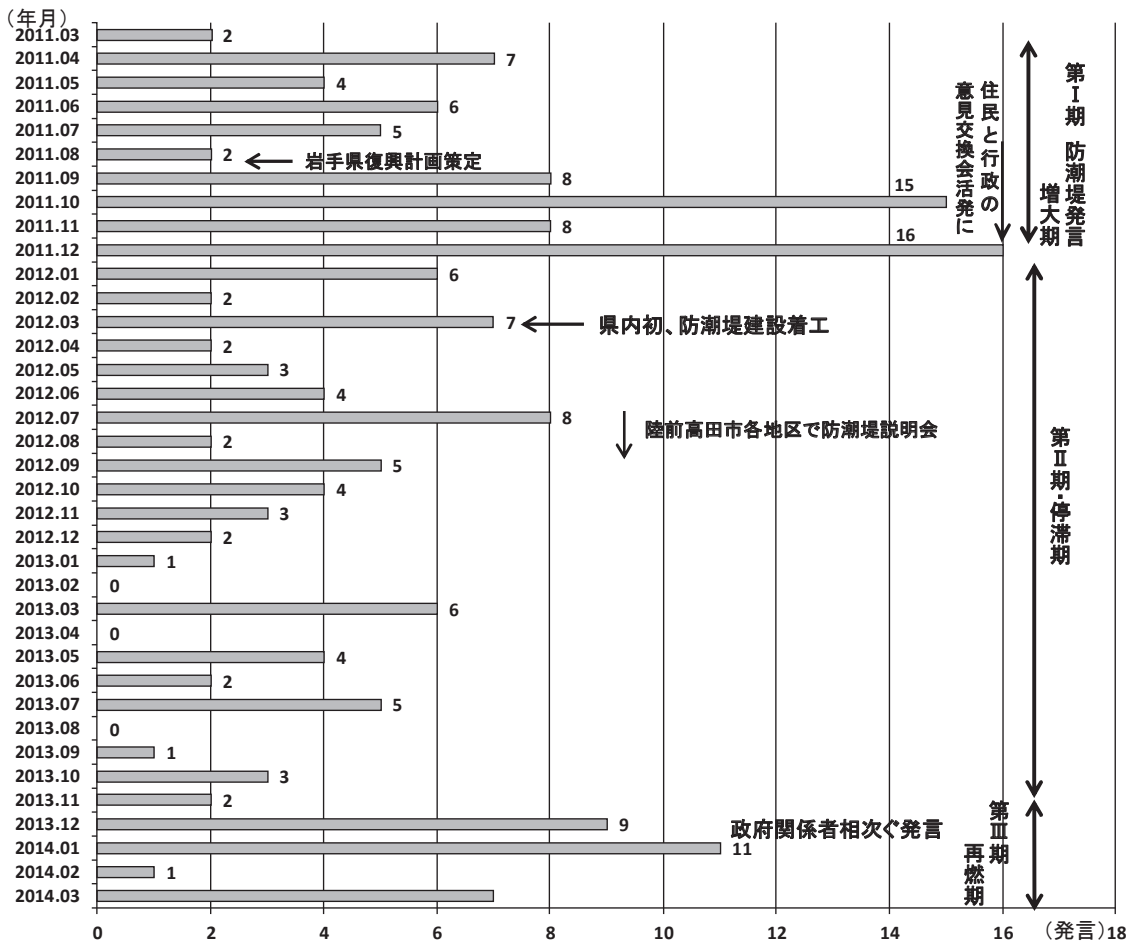


図1 発言数のグラフ (N=177) (単位: 件)



が震災前にあった宮古市田老地区の住民も、「時間とお金をかけてつくった立派なものが壊れた。まさか津波が超えてくるとは」<sup>23)</sup>、「巨大な防潮堤を毎日見ているうちに絶対安全と思い込んでしまっていた」<sup>24)</sup>という驚きを口に出している。防潮堤は、津波対策の要とみる人、一方で防潮堤は、絶対安全ではない、過信せず防災には高台移転など他の手段との組合せが必要だと見る人、二通りの解釈ができるだろう。他 15 件は「今回の津波で防潮堤がどのように機能したのか知りたい」<sup>25)</sup>や、「何十年もかけて作った防潮堤は津波から逃げる時間を稼ぐ役割を果たした」<sup>26)</sup>などであった。

次に、2012 年 1 月 1 日から 2013 年 11 月までを第Ⅱ期とした。この間は、防潮堤建設が着工するとともに土地利用説明会が各地で開かれた時期でもある。発言数が少しずつ落ちていく傾向にあったことから、防潮堤発言停滞期とする。

2013 年 12 月から、発言数は急増する。翌 2014 年 1 月は、11 件と 3 年間で 3 番目に多い発言数である。宮城県気仙沼市における防潮堤合意形成について住民活動が活発になる中、追い風を受ける形で岩手県大槌町でも復興計画に民意を反映させようと住民団体が 11 月から活動を始めた。そこで、2013 年 12 月 1 日から 2014 年 3 月 31 日までを第Ⅲ期とし、防潮堤に関する発言が再び出てきたことから、防潮堤発言再燃期とした。

#### 4-2. 地域区分

地域については、都道府県、市町村、地域名の記載があれば記録した。177 件のうち、被災地居住と被災地以外に分けると、被災地居住が 131 件、被災地以外が 36 件であった（その他 10 件は発表事項として含まない）。

#### 4-3. 掲載区分

ソースは、記者による取材、アンケート<sup>27)</sup>、投稿（「日報論壇」<sup>28)</sup>、「声」<sup>29)</sup>）、論説によるものである。177 件のうち、取材が 150 件、アンケートが 7 件、投稿が 18 件、論説が 2 件であった。

#### 4-4. 発言者の属性

続いて、発言者を 14 の区分に分類し、表 2 に示した。

まずは、住民を 4 つにわけた。被災地に居住している非漁業者の住民（直接被害を受けていない住民も含む）、被災地に居住している漁業者、被災地に居住している住民団体などの代表者、そして被災地以外に居住している一般住民である。

なお、ここでいう被災地とは、岩手県沿岸の洋野町、久慈市、野田村、普代村、田野畑村、岩泉町、宮古市、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市の 12 市町村を指す。被災地以外に分類した一般市民は、上記 12 市町村以外で、岩手県の中でも被災していない内陸の市町村の発言者や岩手県外に住む発言者を指す。

行政は、5 つに分類した。国や政府に関しては、「被災地以外」として扱う。県と県知事は、行政の権限や関与の義務を考慮し、被災地に含むことにする。

研究者は、県内と県外で区分した。NPO や支援団体は、被災地居住の有無で分けた。その他に含まれるものは、アンケート結果や新聞記者による発言、論説である。

発言者の属性の詳細を見てみる。

表 2 発言者の属性分類 (N=177)

1. 住民・非漁業者／被災地居住	(62)
2. 住民・漁業者／被災地居住	(3)
3. 住民・団体代表／被災地居住	(25)
4. 一般市民／被災地以外居住	(11)
5. 行政／国	(12)
6. 行政／県	(13)
7. 行政／市町村	(3)
8. 行政／市町村首長	(19)
9. 行政／県知事	(4)
10. 研究者／県内	(4)
11. 研究者／県外	(9)
12. NPO・支援団体／被災地居住	(2)
13. NPO・支援団体／被災地以外居住	(0)
14. その他	(10)

(単位：件)

まず、防潮堤建設が日常生活に大きく影響することになる被災地居住で非漁業者の住民の発言数が62件と一番多いものの、その他を除く全体の167件に対する割合は、4割(37%)に満たない。住民をさらに細かくみると、高齢者や主婦、中学生、中には小学生による発言もあった。

被災地居住の漁業者の発言数は3件であった。岩手県の漁業は、就業人口、生産量・額ともに全国の上位を占める。防潮堤が建設されることで、漁業を営むエリアが狭められたり漁場で工事が行われたりと、漁業者の生計に大きな変化の可能性がある。このため、被災地居住者を非漁業者・漁業者・住民団体代表と3区分し、漁業者が防潮堤建設に関しどのぐらい関心をもっているのかを見るため分類したが、紙面に取り上げられた漁業者の発言はわずかであった。

被災地居住の住民団体代表とは、自治会活動の会長や被災市町村議員、青年会議所理事長、住民組織の会長などである。なお、被災地以外居住の一般市民には住民団体代表に当たる発言者からの発言は見られなかった。

行政の中で発言数が一番多く取り上げられているのは、被災市町村の首長である。一方で、建設費用負担者である国<sup>30)</sup>と建設後の管理運営にあたる岩手県では、どのような立場の人・部署が発言しているのかを見してみる。国では、首相、復興大臣、復興政務官、国土交通省であった。岩手県では、本庁の県土整備部、同部河川課、県津波防災技術専門委員会、沿岸広域振興局河川港湾課、県沿岸広域振興局大船渡土木センターであった。防潮堤を管掌している担当課は、岩手県では県土整備部河川課、農林水産部農村建設課、農林水産部漁港漁村課の3課だが、農林水産部の発言は、新聞記事には見られなかった。

研究者の分野を見てみると、防災や生態学、建築など、防災上の観点から、また、防潮堤建設に関連する分野や巨大防潮堤が建設されることによる環境や生物への影響を研究する分野の専門家の発言が掲載されていた。岩手県外の研究者による発言が多く、防潮堤に対する全国的な関心の高さ

がうかがえる。一方、NPO・支援団体は、被災地で活動することもエコクラブ<sup>31)</sup>による発言のみであった。震災以降多くのボランティアが被災地で活動しているにも関わらず、発言数は少ない。

以上が、発言者属性の詳細である。これまで見てきたように、建設予定の防潮堤に関する要望や既存の防潮堤に関する評価について、被災地居住者のみならず、被災地以外の居住者も発言している。このことは、防潮堤に単に社会的関心を持っているということだけではなく、防潮堤建設の利害関係者としての関わり、納税者としての関わりなど、防潮堤の建設に多様なアクターが存在することを表している。

#### 4-5. 発言内容

発言内容については、表3のように分類した。今後建設される防潮堤について言及しており、すなわち本稿にいう防潮堤問題に関わる発言、震災前・直後の防潮堤に関して述べた発言、ニュースリリースや防潮堤発言に関する発表事項の3つである。

**表3 防潮堤に対する発言内容 (N=177)**

今後建設される防潮堤について	116 (66%)
震災前・直後の防潮堤について	22 (12%)
ニュースリリース・発表事項	39 (22%)
(単位: 件)	

総数177件の防潮堤に関する発言のうち、最も多かったのが、今後建設される防潮堤についての発言数で116件、全体の66%だった。内訳は、図2で示した。震災前の地域にあった防潮堤の高さのままだとよとする発言数が68件・59%で、「防潮堤が高すぎると、津波に気づかない。美しい海岸に14.5メートルも必要だろうか」<sup>32)</sup>や、「防潮堤で安全は守れない」<sup>33)</sup>などである。そして、10メートル以上の巨大防潮堤がよとする発言数が44件・38%と、116件中112件が、今後建設される予定の防潮堤の高さについて言及している。残りの4件・3%は、今後建設される防潮堤

について「議論をすべきである」という発言であった。発言内容は、「防潮堤が守るべき将来のまちや産業のあり方をどうするのか。後悔しないための議論を」<sup>34)</sup>や、「防潮堤は、私たちの財産を守るのに限界がある。どの程度まで税金を投入すべきかという議論をすべき」<sup>35)</sup>などで、4件中3件は、2014年に入ってから発言であった。

震災前・直後の防潮堤についての発言は、頑丈な防潮堤が崩れてしまったことへの驚きや、防潮堤が破壊されてしまい怖い、早く復旧してほしいといった願望などである。

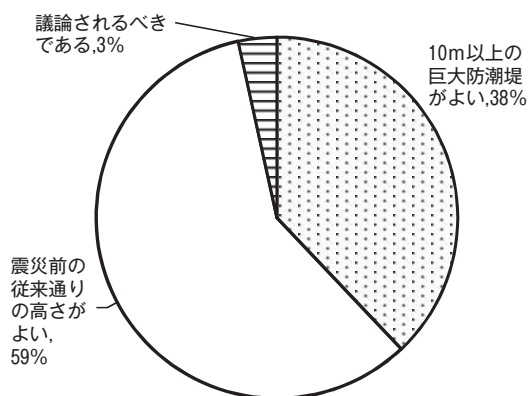


図2 今後建設される防潮堤に関する  
発言内容 (N=116) (単位: 件)

## 5. 防潮堤を巡る発言に関する分析

### 5-1. 発言者の属性と被災地居住の有無

まず、発言者の属性について、その他を除いた167件の発言について分析する。

表2の属性を3つに分類した。住民、行政、NPO・研究者という発言者の立場に関する属性である。この3つの属性に対して、被災地居住の有無に関わる属性クロス集計を表4に示す(割合は、住民・行政・NPOと研究者、それぞれを100%として計算している)。

まず、立場に関わる属性については、住民が発言数の半数以上を占めている。その大半は、被災地居住住民である。被災地以外の住民は、岩手県

内陸に位置する奥州市、遠野市、一関市、盛岡市在住である。岩手県内陸の住民による発言内容は、防潮堤に頼らない防災を考えてみてはどうかというものであった。岩手県外の住民の発言はなかった。行政は、発言数全体の3割(=51/167)を占める。このうち、被災地以外である国による発言数が12件で、行政全体の4分の1(=12/51)である。NPO・研究者の発言数は全体のおよそ1割(=15/167)であった。

次に、被災地居住の有無で見てみる。発言数全体の2割強が、被災地以外の発言者による発言であった。防潮堤に関する発言は、被災地だけでなく、被災地以外からも新聞記事に取り上げられている。

表4 発言者の属性のうち立場と被災地居住の有無に関するクロス集計表 (N=167)

(単位: 件)					合計
被災地居住		被災地以外			
	発言数	割合	発言数	割合	
住民	90	89%	11	11%	101
行政	39	76%	12	24%	51
N P O ・ 研究者	2	13%	13	87%	15
	131	78%	36	22%	167

### 5-2. 今後建設される防潮堤に関する発言内容

次に、今後建設される防潮堤に関する発言数116件のうち、防潮堤の高さに言及した「巨大防潮堤がよい」「従来通りの高さがよい」に関する発言112件を抽出する。そして、それぞれの発言理由や発言者の立場に関する属性の相互の関係を分析する。

まず、表5で3期間における発言の推移をみる。

期間ごとの発言数で見ると、第Ⅰ期が最も多く53件であった。全体のおよそ半数の割合を占めている。第Ⅱ期は、40件35%(40/112)、第Ⅲ期は、19件で16%(19/112)である。

表5 高さに関する発言と3期間の推移 (N=112)

時期区分 期間	第Ⅰ期＜増大期＞	第Ⅱ期＜停滞期＞	第Ⅲ期＜再燃期＞	合計
	2011.3～2011.12	2012.1～2013.11	2013.12～2014.3	
巨大防潮堤がよい	24 (45%)	16 (40%)	4 (21%)	44
従来通りの高さがよい	29 (55%)	24 (60%)	15 (79%)	68
合計	53 (47%)	40 (35%)	19 (16%)	112

発言内容別に見てみる。第Ⅰ期の「従来通りの高さがよい」という発言数が、最も多い29件だった。最も少なかったのが、第Ⅲ期の「巨大防潮堤がよい」という発言数で4件・2%であった。

高さに関する発言数が期間ごとにどう変化したのかを見てみる。第Ⅰ期は、「巨大防潮堤がよい」と「従来通りの高さがよい」とする発言数の割合は、45%対55%とあまり開きはみられない。第Ⅱ期では、40%対60%で、その差は1.5倍である。第Ⅲ期に入ると、高さに関する発言数の絶対数は少ないが、差は21%対79%と、「従来通りの高さがよい」という発言数の割合が「巨大防潮堤がよい」に対しておよそ4倍となっている。

時期を下るにつれて、「従来通りの高さがよい」という発言数が多くなる傾向にある。

### 5-3. 立場別による防潮堤の高さに関する発言割合

「巨大防潮堤がよい」と「従来通りの高さがよい」それぞれの属性別の割合を図3で見る。

まず、巨大防潮堤がよいという発言総数は、44件である。「巨大防潮堤がよい」とした発言者の

属性のうち、最も多いのが住民で22件、「巨大防潮堤がよい」と発言した人の半数にあたる51%であった。行政は、18件で全体の4割であった。住民と行政の割合に、大きな開きは見られなかった。NPO・研究者は、4件で全体の9%であった。

次に、震災前と同じ従来通りの防潮堤の高さがよいとした発言総数は、68件である。巨大防潮堤がよいと発言した住民が5割だったのに対し、従来通りの高さがよいと発言した住民が8割近くと多数を占めるのが大きな特徴である。従来通りの高さがよいとした発言数は、住民が52件であった。巨大防潮堤計画を示した行政に対して、住民が反対の意思表示を示していることが明確に示唆される。

行政は、10件・14%あった。一見防潮堤の高さや建設を推し進める行政が、従来通りの高さがよいと発言することは、矛盾しているようにも感じる。これは、第Ⅲ期に、行政が地元住民の動きを受けて、政府関係者が復興計画における防潮堤に関する高さの変更対応を可能としたことによるものである。NPO・研究者による発言数は、6件・9%であった。

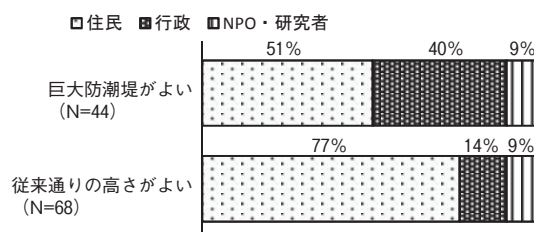


図3 高さに関する発言の発言者属性

### 5-4. 発言内容とその理由

続いて、発言した内容の理由の相互関係を分析していく。

今後建設される防潮堤の高さについて発言した理由を、表6のとおり12に分類した。その結果、「巨大防潮堤がよい」理由と「従来通りの高さがよい」理由では、大きく異なることが分かった。



表 6 発言内容の理由

1. 安全確保
2. 資材・土地不足
3. 環境・景観
4. 巨額の経費がかかる
5. 高台移転
6. 逃げることを忘れないため
7. 安全神話が崩れた
8. 構造上の観点
9. 浸水域に人が住むことは考えられないから
10. 漁業者への配慮
11. 民意を反映しているか、合意形成に疑問
12. その他

巨大防潮堤がよいと発言した理由については、「安全確保」「構造上の観点」「その他」の3つに分類され、図4のグラフにまとめた。なお、このグラフの全体とは、住民と行政、そしてNPO・研究者を合わせたものである。

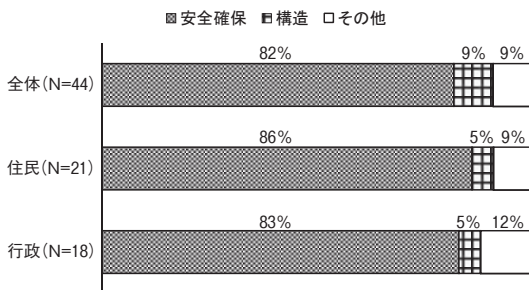


図 4 巨大防潮堤がよいとする理由 (N=44)  
(単位: 件)

住民、行政、さらに全体いずれも「安全確保」が大多数を占めている。住民で安全確保を理由に挙げたのは、18件で86%、行政では、15件・83%だった。

「安全確保」の理由について、記事の詳細を以下に記す。行政では「大きな被害を受けた地元感覚としては、示された高さは低い」<sup>36)</sup>「防潮堤整備は安全安心な地域づくりの基本」<sup>37)</sup>などがあった。また、巨大防潮堤が震災前からあった宮古市田老の住民からは「防潮堤は津波から逃げる時間を稼ぐ役割を果たした」<sup>38)</sup>や、同じく震災前から防潮堤の高さが10メートル以上あった野田村の住民は「防潮堤が被害を軽減した」<sup>39)</sup>と発言するなど、防潮堤の安全機能に今後も期待したいという発言もあった。

この他の理由は、住民、行政とも「構造上の観点」「その他」の2つである。住民、行政ともに、「構造上の観点」を理由に挙げたのが1件、「その他」を理由に挙げたのは、2件であった。「構造上の観点」の意味は、津波で壊れにくくするための対策工法や強度に関する観点から言及した発言である。「その他」の内容は、「早く復興が進み安全なまちになるように」<sup>40)</sup>などであった。NPO・研究者からは、「安全な住居空間の整備のため、今回の津波に対処できるもっと高い防潮堤を」<sup>41)</sup>という発言が見られた。

「巨大防潮堤がよい」と発言した理由は、住民も行政も同じ内容で、かつ理由に多様性は見られなかった。巨大防潮堤に賛意を示す発言者は、住

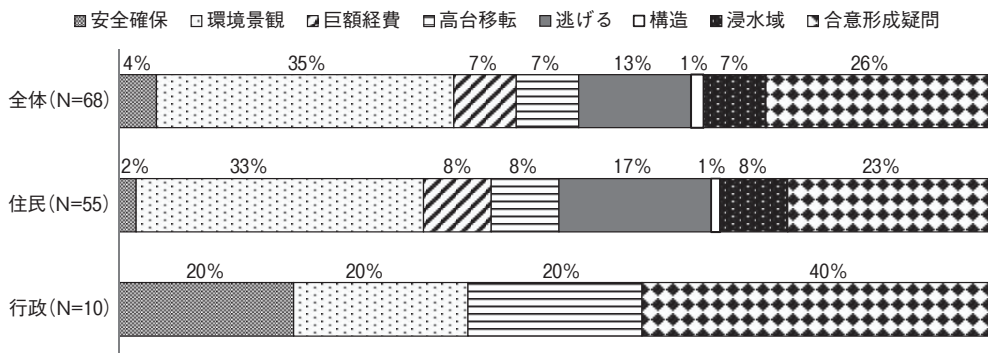


図 5 従来通りの高さがよいとする理由 (N=68) (単位: 件)

民も行政も「安全な暮らしを得るために必要」と考える点で一致している。巨大防潮堤がよいとする論拠は、「安全確保」である。

次に、従来通りの高さがよいとする発言内容の理由を、図5で見してみる。

図5からは、住民・行政それぞれで従来通りの高さがよいとする理由が複数見られ、かつ理由の構成割合も大きく異なることが分かる。

行政の発言数は、10件で、理由は、4つ見られた。「安全確保」が2件・20%、「環境・景観」が2件・20%、「高台移転」が2件・20%、最も多かったのが「民意反映・合意形成に疑問」4件・40%である。行政が安全確保のために従来通りの高さがよいとした理由の詳細は、「数メートル程度の防潮堤でも減災のために必要」<sup>42)</sup>や「巨大防潮堤では、多額の費用がかかり景観や漁業を考えても現実的ではない。従来通りでもよいから安全確保のために必要」<sup>43)</sup>などであった。また、行政からも「民意反映・合意形成に疑問」が10件中4件見られたことは、特筆すべき点である。

一方、住民の発言に見られる理由は、上記の行政が挙げた理由に加えて、「巨額の費用がかかる」、「逃げる事を忘れないため」、「構造上の観点」、「浸水域に人が住むことは考えられない」であった。合計8つの理由があり、理由の多様性がうかがえる。「安全確保」が1件・2%、「環境・景観」が17件・33%、「巨額の経費がかかる」が4件・8%、「高台移転」が4件・8%、「逃げることを忘れない」が9件・17%、「構造上の観点」が1件・1%、「浸水域に住むことは考えられない」が4件・8%、そして、「民意反映・合意形成に疑問」が12件・23%であった。住民の場合、最も多い理由は、「環境・景観」で、次に多かったのが、「民意反映・合意形成に疑問」である。「環境・景観」を理由に挙げた内容には、「海が見えない高すぎる防潮堤はいらない」<sup>44)</sup>や、「防潮堤の位置が環境に及ぼす影響は大きい」<sup>45)</sup>などが見られた。「民意反映・合意形成に疑問」を理由に挙げた内容には、「行政の規格を地域に押し付けられるようなやり方は受け入れられない」<sup>46)</sup>や、「津波シミュレーショ

ンで防潮堤を超えるか否かの判断をもとに、街づくりを考えるのは、あまりにも安易で拙速。民意はいったいどこにあるのか」<sup>47)</sup>などであった。「民意反映・合意形成に疑問」を理由に挙げた発言内容をみると、巨大防潮堤を建設するという行政に対して異議を唱えているものである。

## 6. 考察

東日本大震災発災以降、3年間分の防潮堤に関する新聞記事から、防潮堤建設を巡る発言数、発言内容、そして発言者の属性を見てきた。新聞記事による調査の結果、一度決まったはずの防潮堤の高さは、なぜ合意が得られていないと疑問が出るのかについて、データで得られた知見をもとに考察する。

### 6-1. 3期に区分される発言数の推移

一点目は、防潮堤に関する発言数の推移から、発災からの3年間で3つの時期に区分できる点である。発言数が増加傾向にあった2011年3月12日～2011年12月の第Ⅰ期・防潮堤発言増大期に始まり、発言数が落ち着く傾向にあった2012年1月～2013年11月の第Ⅱ期・防潮堤発言停滞期、そして、再び発言数が増加する2013年12月～2014年3月の第Ⅲ期・防潮堤発言再燃期に区分した。

このうち、第Ⅰ期は、防潮堤の高さに関する合意が形成された期間にあたる。岩手県内の被災各市町村では、2011年10月以降、復興計画を策定するために、行政が地域ごとに説明会や協議会を開き、地元住民の意見を聞く会を重ねてきた。この期間に、防潮堤の高さについて地域ごとに一定の結論が出された。

一方、第Ⅰ期は、震災復旧・復興過程という混乱期でもあった。被災した住民にとっては避難所生活が始まり、その後、仮設住宅への移動や、仕事を失ったことによる職探し、また家族を失い呆然とする日々を送るなど、震災発災から9ヶ月間は、非日常の連続であった。田中(2007)は、災害はヒトやモノだけでなく、家族崩壊や地域社会

の解体など、モノやヒト、組織を崩壊させ社会システムや社会活動に深刻な影響を与えると述べている。そして、この悪影響の中、被災者の生活や生存に困難性をもたらすという被害の連鎖があると述べている。このような状況下で、住民は、行政から提示された防潮堤について、高さによるメリット・デメリットや、防潮堤に関する専門用語をどれだけ理解できただろうか。また、防潮堤に関する合意形成を得る期間として、7ヶ月は、果たして十分だっただろうか。筆者が被災地で聞き取りする中で、当時、防潮堤に関して行政からの説明の中に出てくる目安となった高さの「L1」といった専門用語を理解できないまま同意していた住民が少なくなかったことを幾度となく耳にした。住民にとって当時の判断は果たして正しかったのだろうかという疑問も加わるだろう<sup>48)</sup>。

## 6-2. 多様な主体からの意見表明

二点目の特徴は、防潮堤を巡る発言者数全体の2割が被災地以外からの発言であったことである。被災地以外の居住者は、岩手県内内陸居住の一般市民と、行政では国、そして研究者があった。岩手県内の内陸居住者による住民の発言数は、住民総数の1割あり、被災地以外の居住者は、岩手県外ではなく、岩手県内の内陸居住者の声を取り上げられていた。内陸居住者にとって、防潮堤を通した防災のあり方、また社会的関心の高さがうかがえる。行政のうち、国による発言は、24%を占めていた。国は、今回の震災における防潮堤復旧費用を負担する。国による防潮堤との関わりは、費用負担だけではない。住民の安全や命を守ることにもつながるだろう。さらに、防災や生態、建築の研究者から防潮堤のあり方についての発言も見られた。

直接の被災者だけでなく、社会的関心が高いことも特徴の一つである。発言内容の中には、岩手県宮古市の被災地居住の住民でありながら、財源との関わりについて、「防潮堤は、私たちの財産を守るのに限界がある。もし守るといふなら膨大な税金が必要。どの程度まで税金を投入すべきか

という議論をしてほしい<sup>49)</sup>という発言があった。

多様な属性による意見は、第Ⅰ期に一度決まっただけの防潮堤の高さに関し、第Ⅱ期、第Ⅲ期にかけて、被災地居住の住民に様々な意見や選択肢を与えたことが示唆される。

一方、復興の主役であるはずの被災地居住の住民の発言のうち、特に漁業者の発言数は、3年間で3件と少ない。防潮堤が建設されることで、直接日常生活に大きな影響を受ける漁業者の発言が少なかったことは、多くの被災地の海岸で巨大防潮堤が建設されるようになったこととの関連性はないのだろうか。

防潮堤を巡る問題は、被災地に居住する住民や行政だけの問題ではない。多様なアクターが関わる大きな社会的問題といえる。

## 6-3. 防潮堤の高さへの関心の高さ

防潮堤に関する発言内容のうち、「巨大防潮堤がよい」「従来通りの高さがよい」という高さに言及した発言数が、112件・発言総数の6割であった。このうち、「従来通りの高さがよい」とする発言数が、高さに関する発言数のうち6割を占めていたことが、三点目の特徴である。3つに区分した期間で見ると、特徴的なのが第Ⅲ期で、「巨大防潮堤がよい」とする発言数に対して「従来通りの高さがよい」とする発言数は、4倍あった。

また、図5に示したとおり、従来通りの高さを求める人々からは、8項目の理由が挙げられていた。一方、「巨大防潮堤がよい」と発言した理由の論拠は、「安全確保」で、多様性が見られなかった。「従来通りの高さがよい」という発言の理由には、多様性が明確に示唆されたことが、四ポイントの特徴である。

中でも、多様な意見<sup>50)</sup>の中で注目すべき点は、理由の「民意反映・合意形成に疑問」である。「従来通りの高さがよい」と発言した住民のうち、23%がこの理由を挙げていた。また行政も、絶対数は10件と少ないものの、このうち4件・4割がこの理由であった。一方「巨大防潮堤がよい」とする理由には、「民意反映・合意形成に疑問」が、

見られなかった。さらに、表3の防潮堤に対する発言内容の「今後建設される防潮堤について」の中に、「議論すべきである」という発言数が4件あった。一見中立的な発言であるが、「民意反映・合意形成に疑問」に一定の留保を与えるものである。以上を踏まえると、防潮堤を巡る問題のうち、特に、合意が明確でないという点についての検証や精査が求められていると考える。

住民の意見を行政が聞き、受け止め、そして反映されるという制度・仕組みは、整えられている。しかし、防潮堤に関する問題が再燃している理由として、防潮堤建設に時間がかかり、その間に被災者の生活や防潮堤の高さに対する意識に変化が現れていることも挙げられるだろう。

防潮堤に関する問題は、一見防潮堤の高さの是非が論じられているが、防潮堤の高さを巡る合意形成の「過程」に対する疑問があることが、本研究で明らかになった。

## 7. 今後の課題

今後の課題は、東日本大震災における防潮堤の高さを巡る合意形成の過程を明らかにすることである。

本稿の中で、多様な属性による意見の多様性が明らかになった。一方で、多様な意見は、誰がどのように意見を集約し1つの結論を導き出したのだろうか。筆者が2013年8月以降随時実施している被災地での聞き取りでは、防潮堤の高さの決め方は、拍手で承諾を得ていて、どのぐらい賛成していたのかは不透明であるという。また、町内会などの既存の住民組織である住民の一部が、防潮堤の高さを決めていて、多くの一般住民は合意形成のプロセスに関わっていないという。

さらに、本研究で得られた一つである、巨大防潮堤を選択した地域では、合意形成がなされていたのかどうかについての検証も必要である。

震災復興における防潮堤議論を通じた合意形成の過程を解明していくことで、災害復興時における合意形成とは何かを見出すことができるのではないだろうか。特に、漁村部における災害復興時

の合意形成の過程について解き明かすことは、今後再び起こる可能性がある災害復興時に役立てられると考える。

## 謝辞

論文の改稿にあたりコメントをいただいた匿名の査読者二名の方々、そして、調査研究に関しご指導くださった岩手県立大学総合政策学部・吉野英岐教授、泉桂子准教授、地域変動と住民生活分野担当の先生方、この春から信州大学人文学部へ異動された茅野恒秀准教授に、この場を借りて深く御礼申し上げます。

## 【注】

- 1) 岩手県宮古市金浜海岸が防潮堤再建着工の県内第一号である。
- 2) 岩手県(2014)より、海岸保全施設は、高潮・波浪等海岸災害から背後の人命や財産を守る役割を担うもので、防潮堤の他、水門なども含む。岩手県内には、震災で壊れてしまった防潮堤や水門などの海岸保全施設が134箇所ある。
- 3) Life Investigation Agency (LIA) は、環境や動物保護に取り組む NGO 団体である。
- 4) 『岩手日報』 2012年9月6日。
- 5) 『岩手日報』 2013年11月4日。なお、2014年2月1日開催の大槌町で開かれた住民会議ワークショップには筆者も参加した。
- 6) 気仙沼市の「防潮堤を勉強する会」の設立趣意書には「防潮堤建設という地域の未来を左右する重大な意思決定は地域住民にゆだねられているのか、あるいは行政的、法的に不可変の決定事項なのか。誰がどのような根拠に基づいて防潮堤建設は進められようとしているのか」と疑問を呈している。
- 7) 岩手県内では、防潮堤を建設する134箇所のうち20箇所、県の整備方針の計画よりも堤防高は低くなっている(2014年5月末時点)。
- 8) 『岩手日報』 2013年12月19日、25日。
- 9) 費用対効果の面から長峯(2013)は、防潮堤を希少な資源として捉え、巨大防潮堤を建設することで住民があきらめなければならない便益(機会費用)に環境コストや景観喪失という心の痛みがあると述べている。しかし、巨大防潮堤に対して賛成・反対を主張するとき、住民があきらめなければならない便益は、貨幣価値に置き換えられないため、建設に住民の意向が考慮されない。だから、行政と住民との間で防潮堤建設に関し意思疎通ができていないと指摘する。

また、法律の観点では五十嵐(2013)が次のように述べている。国は、L1、L2(後述)という震災前よ



りも高い防潮堤の高さの基準を示す一方で、景観に配慮し、地域住民と連携を図ることが望ましいとしている。しかしこの国の方針には矛盾があり、この矛盾を誰がどのような方法で調整するのかという“調整のあり方”という問題を挙げている。そこには、行政の何としても防潮堤をつくるという決意のもと「巧みなレトリック」が調整のあり方のなかに含まれているように見えると主張する。調整のあり方とは、海岸法にある住民参加や住民の意見を国は“とりあえず”聞くものの、国という権力で当初の建設計画を進めるというものである。

長峯、五十嵐とともに、行政と住民の合意形成の考え方のずれを指摘している。

- 10) <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S31/S31HO101.html> 海岸法 HP より。
- 11) [http://www.mlit.go.jp/river/basic\\_info/jigyo\\_keikaku/gaiyou/seibi/hourei.html](http://www.mlit.go.jp/river/basic_info/jigyo_keikaku/gaiyou/seibi/hourei.html) 国土交通省、水管理・国土保全HP より。
- 12) 朝日新聞記事データベース「聞蔵Ⅱ」ビジュアルにてキーワード検索をした。
- 13) 首藤（2013）によると、防潮堤が岩手県内に津波対策として初めて登場したのは、1933年の昭和三陸大津波の後であった。この時、防潮堤は経済的にまだ高価で、設置されたのは釜石、田老、大船渡市吉浜など岩手県内では5か所のみだった。全国的に、津波対策として防潮堤が建設されるようになったのは、1960年のチリ地震津波以降である。
- 14) 岩手県（2011）より。
- 15) 国土交通省水管理・国土保全局（2011）は、防潮堤の高さに関する整備指針を国が定める際、基礎となる水位として、津波の大きさを<レベル1>（通称L1）と<レベル2>（通称L2）の2つに分けた。レベル1とは、数十年から数十年に一度の頻度で発生する津波に対処するための基準である。明治三陸地震津波など最大クラスの津波に比べて比較的频率が高い津波が対象となっている。レベル2が、今回の東日本大震災級の最大クラスの津波に対応するための基準となる。数百年から千年に一度生ずる規模の津波でも耐えることができるとされている。しかし、そもそも最大級の津波を推定するのが困難なため、津波は防潮堤を乗り越えることを前提に、国は、レベル1の高さで防潮堤によって人命財産を守るべきものとし、レベル2クラスの津波が万が一来た時には、住民の避難を軸に高台移転や避難施設の整備など多重防災で減災とした。
- 16) 岩手県では、県が最初に防潮堤の高さを示した2011年10月時点で、24の地域海岸のうち21の地域海岸が10メートル以上の高さ公表した。
- 17) 防潮堤の高さが決定される経緯は、次の通りである。東日本復興構想会議（2011）の中に、「海岸部に巨大防潮堤を整備するのではなく、新たに海岸部および内陸部での堤防整備と土地利用規制とを組み合わせな

ければならない」、また防潮堤については、「比較的頻度の高い津波、台風時の高潮・高波などから陸地を守る性能をもったものとして再建する」とある。すなわち、ハードとソフト対策両方を組み合わせて被害を最小限にとどめる減災という考え方に基づく提言を2011年6月25日に行った。翌日、中央防災会議（2011）は、中間報告として「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」を設置し、今後の津波防災対策の基本的考え方を提言した。この中で、防潮堤を含む海岸保全施設等は、比較的頻度の高い一定程度の津波高に対して、引き続き整備を進めていくことを基本とすべきとした。しかし、「海岸保全施設等の整備対象とする津波高を大幅に高くすることは、施設整備に必要な費用、海岸の環境や利用に及ぼす影響などを考慮すると現実的ではない」とし、東日本大震災復興構想会議が示した提言と同じように、防潮堤だけでなく住民避難などハード・ソフト両面を生かした津波の総合対策が必要としている。

- 18) 岩手、宮城、福島の3県で防潮堤の総費用およそ8,000億円とも言われている。巨額の費用をかけても耐用年数はおよそ60年といわれ、維持管理は各県の責任となる。
- 19) 環境面でもに研究者やNPOが防潮堤に関する問題を指摘している。学術的立場から、日本生態学会生態系管理専門委員会は、2012年10月、防潮堤によって干潟や後背湿地など海岸付近に固有な生態系を損なう懸念があり、生物の生育や生息状況など事前調査を十分に実施するよう岩手・宮城・福島の各県に要望書を提出した。渋谷・島田・鈴木（2014）は、防潮堤のような人工物によって砂浜から陸域への地形の連続性や植生が分断されている点を挙げ、防潮堤整備の際、陸と海の連続性の役割を果たしている小河川や水路への配慮や生物の多様性を損なわないよう、配慮の必要性を述べている。日本自然保護協会（2013）は、海辺や砂浜が太平洋沿岸から消えると警告を鳴らす。同協会によれば、岩手、宮城、福島の東北3県だけで新しく建設される防潮堤の総延長が約370 kmあり、高さは既存のものを大きく上回る10 m前後が計画されているが、東北3県の自然海浜は、現時点ですでに全体の7%にまで減少している。巨大防潮堤を建設するには、土台となる部分にこれまで以上の土地が必要となる。岩手県においても、防災面と景観面のバランスを検討するための専門家による検討委員会が設置されている（2011年11月17日）。
- 20) 発言数は、厳密には「発言掲載数」であるが、本論では便宜的に「発言数」とし、単位は「件」で記すこととする。
- 21) 被災した岩手県沿岸12市町村それぞれの復興基本計画は、高台移転・居住地域をどこにするか、防潮堤整備などによる安全の確保、工場や商店街の再生など、生活再建の核となる施策が盛り込まれた。岩手県内の被災した沿岸12市町村すべてで2011年内に策定された。

- 22) 行政が作成した復興計画案を住民に説明し、意見交換、同意を求める会は、各市町村で名称が異なる。たとえば陸前高田市では住民説明会、大船渡市では地区懇談会、大槌町では復興協議会などである。
- 23) 『岩手日報』2011年4月2日。
- 24) 『岩手日報』2011年5月5日。
- 25) 『岩手日報』2011年7月14日。
- 26) 『岩手日報』2011年10月3日。
- 27) 岩手日報が独自に集計した避難者500人アンケート(2011年5月11日掲載)や、沿岸12市町村長アンケート(2012年1月11日掲載)を指す。
- 28) 「日報論壇」とは、県民から投稿された社会の関心事や政治、身の回りのことなど幅広いテーマでかつ投稿者による持論が主張されている記事のこと。1000字以内で実名掲載される。
- 29) 「声」とは、日報論壇と同様、県民から生活や身の回りのこと、政治、社会の関心事などについて投稿された記事である。違いは、持論の主張がない、字数が450字以内の二点である。
- 30) 東日本大震災における防潮堤の再整備は、速やかに復旧させることが必要なため、復興事業ではなく災害復旧事業で行われている。その事業費は、全額国が負担する。災害復旧は、もともとあった場所に必要性の高い施設を元通りに戻す制度である。このため、原則では災害が発生してから3年以内であるが、東日本大震災では特例として5年以内(2015年度まで)に防潮堤を復旧させなければ、国からの事業費が下りないことになっている。もともとあったものを元通りに直すということもあり、海岸法に定められているような住民合意や環境影響評価は原則必要としていないのが、こうした復旧事業の特徴の1つである。このことから、行政では、特例的措置を受けられる間に早急に防潮堤の高さを決定したいという現実がある。
- 31) 釜石市の、「こどもエコクラブ」のことで、設立は1997年である。子どもたちの環境保全活動や環境学習支援や、地域の環境保全活動の環を広げることを目的に活動している団体である。代表の加藤直子氏は、津波により復活した湿地帯によみがえった絶滅危惧種、ミズアオイの保護活動を行っている。
- 32) 『岩手日報』2011年10月12日。
- 33) 『岩手日報』2014年3月6日。
- 34) 『岩手日報』2014年2月19日。
- 35) 『岩手日報』2012年5月14日。
- 36) 『岩手日報』2011年10月20日。
- 37) 『岩手日報』2012年1月11日。
- 38) 『岩手日報』2011年10月3日。
- 39) 『岩手日報』2011年5月11日。
- 40) 『岩手日報』2012年7月1日。
- 41) 『岩手日報』2011年12月5日。
- 42) 『岩手日報』2012年1月11日。
- 43) 『岩手日報』2011年12月16日。
- 44) 『岩手日報』2011年11月17日。
- 45) 『岩手日報』2011年11月18日。
- 46) 『岩手日報』2013年3月2日。
- 47) 『岩手日報』2013年3月24日。
- 48) 横山(2013)は、行政の説明会は「計画にご理解ください」というだけで話し合いが行われておらず、一方的な面が強いとしている。
- 49) 『岩手日報』2012年5月14日。
- 50) 意見の多様性については、二通りの解釈ができるのではないかと筆者は考える。1つは、ネガティブな側面である。理由が多様ゆえに、論拠がバラバラで1つの意見にまとまりにくい、行政に対抗する立場として一枚岩になりにくいという考えである。もう一つは、ポジティブな側面として、多様な属性による、多様な意見により住民の防潮堤建設に対する理解度が深まった証ともいえるのではないだろうか。意見の多様性が担保されたことで、住民が防潮堤の高さに何を求めるのか、日々の生活の中で妥当な防潮堤の高さはどのくらいかなど、住民個々が異なる意見を持つようになる。そして、防潮堤に対して考えられる選択肢が広がったのではないかと考える。

## 【文献】

- 五十嵐敬喜, 2013, 「防潮堤問題の本質とは何か」『世界』第850号, 岩波書店, 182-191.
- 岩手県, 2011, 『岩手県沿岸における海岸堤防高さの設定について』(9月、10月公表)
- 岩手県, 2014, 『社会資本の復旧・復興ロードマップ』(4月24日公表)
- 加藤謙介, 2013, 「『災害時におけるペット救援』に関する予備的考察: 先行研究の概観及び新聞記事の量的分析より」『九州保健福祉大学研究紀要』第14号, 九州保健福祉大学, 1-11.
- 国土交通省水管理・国土保全局, 2011, 「『設計津波の水位の設定方法等』について―復興計画策定の基礎となる海岸堤防の高さ決定の基準―」<http://www.mlit.go.jp/common/000149774.pdf>
- 渋谷晃太郎・島田直明・鈴木正貴, 2014, 「岩手県三陸沿岸エコトーンの現状把握とその保全に関する研究」『総合政策』第15巻第2号, 岩手県立大学総合政策学会, 181-199.
- 首藤伸夫, 2013, 『大津波への備え』「宮城県気仙沼 防潮堤を勉強する会第14回」資料より
- 杉野勇, 2010, 「社会調査の種類」轟亮・杉野勇編『入門・社会調査法 第2版—2ステップで基礎から学ぶ』法律文化社, 17-32.
- 田中重好, 2007, 「災害社会学のパースペクティブ」大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明編『災害社会学入門』(シリーズ災害と社会1) 弘文堂, 44-51.
- 中央防災会議, 2011, 「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告」, 9-10.
- 土木学会, 1999, 『土木用語大辞典』技報堂出版, 138, 1167.
- 中澤秀雄, 2012, 「三陸沿岸からみる災害地域再生の法的課題(後編)」『Chuo Online』

<http://www.yomiuri.co.jp/adv/chuo/research/20121004.html>  
長峯純一, 2013, 「行政が進める復興事業と住民が思い描く復興のギャップ」『会誌 ACADEMIA』第 141 号, 社団法人全国日本学会, 61-71.  
日本自然保護協会, 2013, 「特集 このままでいいのか防潮堤計画」『自然保護』第 534 号 <http://www.nacsj.or.jp/katsudo/kaiho/2013/07/1.html>

東日本復興構想会議, 2011, 『復興への提言－悲惨のなかの希望－』第 1 章 (3), 第 1 章 (4), 8-9.  
日高昭夫, 2003, 『市町村と地域自治会－「第三層の政府」のガバナンス－』山梨ふるさと文庫, 105-112.  
横山勝英, 2013, 「三陸リアス式海岸の水際における防潮堤と土地利用」『海洋と生物』第 35 巻 第 6 号, 生物研究社, 592-597.

(2014 年 6 月 27 日原稿提出)

(2014 年 9 月 16 日受理)

表7 年表資料 東日本大震災 国・県・岩手県被災市町村における震災関連年表 (2011年3月11日から2014年3月31日)

月日	国	県	各市町村
2011.03	12.14: 福島第1、3原発水素爆発	29: 中三民事再生申請	東日本大震災発生、19: 仮設住宅建設
2011.04	1.4: 復興構想会議初会合、29: 東北新幹線前面復旧	18: 義援金配分決定、下旬: 復興局設置	7: M7.1 余震発生、9: 仮設入居開始・建設加速へ
2011.05	2: 第1次補正予算成立、原発マルトダウン判明		
2011.06	2: 菅首相辞意表明、20: 復興基本法成立、25: 復興構想会議が特区導人・高台移転提言	26: 平泉世界文化遺産登録決定	
2011.07	8: 防潮堤の基本高さを示す、29: 復興の基本方針決定、25: 第2次補正予算成立	3: 松本復興相失言、22: セシウム汚染肉、26: 自衛隊撤収	4: 田野畑の避難所閉鎖、22: 久慈市 + 28: 洋野町復興計画策定
2011.08		11: 岩手県復興計画策定	28: 大槌町長誕生
2011.09	2: 野田内閣発足	11: 知事選、21: 台風15号で死者、26: 防潮堤の高さ公表	16: 岩泉町 + 29: 普代村復興計画策定
2011.10		6: 知事防潮堤5年以内整備表明、19: 防潮堤高さ公表	20: 釜石沿岸壁に乗り上げた大型貨物船撤去、26: 大槌町赤浜住民が町に独自の復興計画案提出、31: 大槌渡市 + 宮古市復興計画策定
2011.11	11: T P P 交渉参加表明、21: 第3次補正予算成立(12兆円)	中旬～: 防潮堤の防災・景観バランス検討委員会設置	3: 三鉄復旧起工式(野田村)、宮古市のがれきが東京都へ(県外処理初)、7: 野田村復興計画策定
2011.12	7: 復興特区法成立	高速無料化開始、総額500億の復興基金創設	釜石市花露辺で市と住民高台移転合意(県内初)、21: 陸前高田、22: 釜石市・山田町、26: 大槌町復興計画策定(3地域徒来通りの防潮堤高さに)
2012.01	10: 復興庁発足・平野氏復興相に		13: 大槌町漁協破たん
2012.02			26: 釜石港湾口防波堤復旧着工式
2012.03	2: 復興交付金第1回配分額決定		4: 釜石市と被災21地区全てで街づくり計画合意、8: 宮古市金浜海岸防潮堤工事着工(県内防潮堤復旧第1号)
2012.04			1: 三鉄陸中野田～田野畑駅再開、野田村で県内初防災集団移転事業、国と合意、19: 大槌町安渡で住民独自の防災計画策定
2012.05	5: 国内の原発50基まで停止		陸前高田市・各地区で防潮堤計画説明会(～6月)
2012.06	4: 野田第2次改造内閣発足		14: 県内初災害復興公営住宅着工式(釜石市平田)
2012.07	1: 大飯原発3号機再稼働、小沢一郎民主離党し、国民の生活第一党結成		11: 陸前高田市竹駒町で防潮堤見直し勉強会開催
2012.08		がれき他県にて受け入れ開始	
2012.09		*被災地各地で用地確保問題出始める	25: 陸前高田防潮堤工事着工、28: 大槌土地区画整理事業決定
2012.10	19: 災害廃棄物処理加速のための施設増強決定、野田第3次改造内閣発足	25: 日本生態学会が防潮堤建設環境配慮	10: 田野畑村高台造成工事着工、12: 宮古がれき活用工事開始、17: 大槌渡土地区画整理事業決定、25: 大船渡湾の防潮堤高さ見変更
2012.11			4: 復興道路起工式(県内初・釜石市甲子町)
2012.12	16: 衆議院選挙で自民党圧勝政権交代へ		【田町・大雪りばあねつと。問題発覚】
2013.01	復興特別所得税導入		25: 大槌町初の町営住宅着工
2013.02			【がれき処理進む、生コンクリート高騰】
2013.03			B R T 運行開始(大槌渡～陸前高田)、各地で土地利用説明会開催
2013.04			1: 野田村災害公営住宅入居開始→低調
2013.05			27: 釜石市根浜防潮堤着工
2013.06	21: 災害対策基本法改正・復興法成立		
2013.07	21: 参議院選挙、28: 山口高根豪雨		4: 田野畑村長選で現職敗れる、30: 大槌町の災害公営住宅入居開始
2013.08	9: 北日本と北海道で記録的豪雨		県内初・釜石市平田の仮設撤去へ
2013.09	7: 東京五輪2020年開催決定、17: 石巻市の幼稚園バスで国県津波の1審判決	9月末時点の震災関連死者417人(10都県2916人)	下旬/宮古市の防潮堤土地収用へ
2013.10			3: 大槌町で民意反映住民会議開催、11: 大船渡駅周辺でかさ上げ始まる(市内初)、野田村の高台移転整備完了住宅着工へ
2013.11		25: 土地収用法の特別措置法まとめ国へ要望へ	
2013.12	4: 安部昭恵氏自民党会合で防潮堤計画再考訴える、菅官房長官「防潮堤事業疑問」	9: 知事定例会見「防潮堤計画変更ありえる」	2: 釜石市瀬住居地区防災センター解体着手
2014.01		【災害公営住宅募集の1割超空室】	
2014.02	用地加速化支援隊創設へ	13: 14年度当初予算算3年連続1兆円台	4: 大雪りばあねつと。5人逮捕【被災各地で集団移転消滅の地区続発～3月】
2014.03	11: 大川小遺棄体訴、12: 安部首相防潮堤見直し論発言、用地収容加速法案へ	岩手県内がれき処理完了	三陸沿岸道路開通、14: 釜石イオンSCオープン、22: 田老観光ホテル震災遺構に震災支援機材支援へ

出典：岩手日報・朝日新聞をもとに、筆者が作成した。

注：出来事の前の方の数字は日を表す。



# Reviewing Arguments on the Construction of Seawalls in *Iwate Nippo* Newspaper Articles from March 2011 to March 2014

Nao Sakaguchi

## Abstract

In connection with reconstruction after the Great East Japan Earthquake and tsunami, there are two issues regarding the construction of seawalls. One is the lack of a clear consensus on building seawalls higher than what is considered to be conventional, and the other concerns the problems of building such high seawalls. This paper reviews seawall construction plans and related arguments and comments which appeared in newspaper articles in order to identify their characteristics. The paper further examines the development of problems concerning seawalls by analyzing newspaper articles in a local newspaper, the *Iwate Nippo*. The analysis involved collecting (1) article content and the number of comments regarding seawall construction, and (2) attributes of people who gave those comments during the period from March 12, 2011 through March 31, 2014. Next, the paper analyzes chronological changes in (1) and (2), as well as correlations between them. Based on the results, the above period was divided into three periods: the increase period, the inactive period, and the reactivation period. The comments were made by a diverse variety of people because over 20% of the comments came from people outside the affected areas. This analysis also found that 20% of the people who preferred conventional height were skeptical of the processes for respecting public opinion and for consensus building, and that the reasons for the skepticism were diverse.

## Keywords

Post-disaster reconstruction, massive seawall, consensus building, stakeholder, diversity